第 54 卷 第 5 期　北京大学学报(哲学社会科学版)　Vol. 54, No. 5
2017 年 9 月　Journal of Peking University(Philosophy and Social Sciences)　Sep. 2017

社 会 学 研 究

社会变迁与社会治理
——社会治理的理论解释

燕 继 荣

(北京大学 政府管理学院,北京 100871)

摘　要: 社会变迁与社会治理构成了社会发展进步的双向运动;作为社会变化的力量,现代化和后现代化的社会转型,不同程度地挑战了已经形成的社会秩序和管理方式;社会治理的任务在于促进公益事业的发展,抑制公害事务的产生,前者的关键是打破“集体行动的逻辑”,后者的要害是克服“破窗效应”;社会治理的核心在于发挥政府机制(法治)和社会机制(自治)双重作用,实现社会行为多主体的“协同治理”。

关键词: 双向运动;社会变迁;社会治理;社会自理;协同治理

中图分类号:K 02　**文献标识码:**A　**文章编号:**1000-5919(2017)05-0069-09

社会治理是一个被中国化了的概念。在中国的政策和学术环境中,社会治理通常在以下语境中得到使用:(1)相对于政府管理的社会治理;(2)相对于国家治理的社会治理;(3)相对于公司治理、市场治理、环境治理的社会治理。第一种强调治理主体的非政府属性(社会自治);第二种强调治理层级的“基层”属性(社会层面);第三种强调治理事务的社会属性(社会生活和社会事务)。一个完整的理解应该是,社会治理是一个综合性的系统,其完整的定义应该包括四个方面的内容:为什么治理? 谁来治理? 治理什么? 如何治理? 其中,“为什么治理”主要回答治理的背景和针对性的问题;“谁来治理”主要回答治理主体的问题;“治理什么”主要讨论治理对象的问题;“如何治理”主要讨论治理主体凭借什么手段采用何种方式来治理的问题。

尽管治理概念本身具有“问题导向”和“结果导向”的特点,但社会治理不应该只是解决社会麻烦、维持社会稳定的手段,它也应该是释放社会活力、促进公益发展的方式。本文将社会变迁与社会治理视为社会发展的“双向运动”,围绕当今时代社会治理的背景、任务和方式展开讨论,试图说明社会治理作为一个过程性概念的基本含义和主要原则。

一、社会转型的挑战

简单地说,社会科学具有两大功能。第一是描述和说明社会的变化,第二是探求社会变化的应对方案。世界万物总是处于变化当中,这是社会科学的基本原理。社会转型、政治变迁、经济发展可以看作是这一普遍原理在不同学科领域的具体体现。社会科学研究认为,如果把社会看作是一个相对稳定的系统,那么,其中政治经济文化等要素的变化和社会的制度化就成为决定社会秩序的两种相互博弈的力量:一方面,经济社会文化等要素的变化引发既有秩序的变动;另一方面,社会制度化力量又会将这些变化“规制”在一个可接受、可容纳的范围和程序之中,从而保持社会变化的连续性和稳定性。

社会发展可以用“双向运动”(double movement)理论模型予以解释。“双向运动”的概念来自于匈

收稿日期:2017－05－19

作者简介:燕继荣,男,内蒙古巴彦淖尔人,北京大学政府管理学院教授,北京大学国家治理研究院研究员。

基金项目:本文是国家社科重点项目“十八大以来党中央治国理政的政治思想研究”(项目批准号:16ZZD022)的阶段性成果。

牙利经济学家卡尔·波兰尼(Karl Polanyi)的表述。1944 年,波兰尼出版了著作《大转型:我们时代的政治与经济起源》(*The Great Transformation:The Political and Economic Origins of Our Time*),将现代社会的变化解释为自发调节的市场经济的扩张和寻求自我保护的社会相互作用的"双向运动"①。实际上,社会变化都是主客体双向互动的运动,这种观念不仅被哲学家所坚守,也为制度主义学派以及博弈论者所信奉。政治学研究通常把现代化所带来的社会变迁(change)和社会所能提供的制度化(institutionalization)过程看作是一种双向运动,把制度供给视为社会需求变化的解决方案。例如,在政治学家塞缪尔·P·亨廷顿(Huntington Samuel. P)的分析中,作为一种社会动员力量,社会现代化所带来的一系列变化最终转化为一种新的社会需求,这些需求对既有秩序构成挑战,而应对的办法就是提高制度化的水平。② 亨廷顿的理论支持了通过积极的制度改革和制度创新来应对社会变化的主张,也支持了制度供给是社会秩序的决定性要素的观点。

现代化作为社会变化的代名词,确实为政府管理改革(制度变迁)提供了一个解释的大背景。到目前为止,人们对社会形态作了不同的类型学解释。其中,前工业社会(游牧社会/部落社会和农耕社会)—工业社会—后工业社会(信息社会或网络社会)是基本的分类。一般而言,现代化被认定为前工业社会(自发型社会)向工业社会(生产型社会)转变的过程,而后现代化被定义为从工业社会向后工业社会(消费型社会)的转变过程(如表 1 所示)。

表 1 三种社会类型的生产、组织和管理方式比较

前工业社会		工业社会		后工业社会
自发型社会:	现	生产型社会:	后	消费型社会:
自然生产(游牧或农业生产)	代	批量化计划性机械化生产	现	私人定制式个性化生产
部落、家族、公社	化	企业组织	代	网络:信息化+网络化
家长式管理		企业式管理	化	网络化管理

现代化给世界带来了什么社会变化?现代化通常被认定为一种特殊的社会变革,这种变革与个性化、都市化、大众教育、代议制政府、增加国民生产总值、增加各阶层收入、向伤残贫困者提供福利相联系③。回顾 17 世纪以来世界的新变化,可以把这些变化归纳如下:(1)世俗化和理性化(与市场化相伴随的是契约精神、行为的世俗化和理性化);(2)流动性(资本、人口、物资、信息突破地域局限,在更大范围内流通,以至于全球化成为一种趋势);(3)统一性(随着流动性的发展,管理、标准、规则日趋统一和一致,要求各国的管理规则尽可能对接);(4)均等化(流动性带来了资源、服务分布的均等化,差异性在减少,与此相应,全球呈现拉平效应,以至有人说"世界是平的"④);(5)专业化(社会分工越来越细,生产专业化程度普遍提高,管理精细化要求日益强烈)。

现代化的发展变化挑战了既有的以国家为单位的治理秩序,至少有三个方面的特性需要认真对待:第一,流动性挑战传统的属地化管理,需要建立跨地区、跨部门、全国统一的管理体系;第二,复杂性挑战传统的科层制管理,需要构建扁平化的管理结构;第三,民主化(公民权利意识增强,不仅要做自己的主人,而且还要做国家的主人)挑战传统的家长式统治型管理,需要打造开放的、协商的、包容的政治体系和社会治理体系。

---

① 参阅卡尔·波兰尼(Karl Polanyi):《大转型:我们时代的政治与经济起源》,冯钢、刘阳译,杭州:浙江人民出版社 2007 年版,第 116—128 页。

② 塞缪尔·P. 亨廷顿:《变革社会的政治秩序》,李盛平、杨玉生等译,北京:华夏出版社 1988 年版,第 8—59 页。

③ 参阅贝迪阿·纳思·瓦尔马:《现代化问题探索》,北京:知识出版社 1983 年版。

④ 托马斯·弗里德曼在《世界是平的》一书中把"世界是平的"归结为全球化的功劳,实际上,全球化的过程也正是现代化的产物。

成功应对现代化的挑战并不意味着大功告成,问题和麻烦还在后面。一个基本的事实是,就在人们忙于应对现代化变革的时候,后现代化的进程却悄然而至。政府正在忙于“扶贫”,帮助人们从农村转移到城市,让农民住上高楼大厦的时候,城里的人们正在向往窝头咸菜式的乡野生活;政府正在埋头于经济发展,“把 GDP 做大”,甚至不惜以降低环境和能源要求为代价的时候,越来越多的人对高大上的生活目标失去了兴趣而开始追求“小确幸”式的幸福感。

上述事实暗示了两种生产方式和社会方式——工业化和后工业化的转换。工业化和后工业化社会是两种不同的组织形态,由于物质发达水平的不同,人们生活其间的想法和追求也有所不同,对于管理的要求也会大不相同。正如有学者指出,“工业化带来了一个重大的文化变迁过程,带来了官僚化、理性化、集权化和世俗化。后工业社会的兴起导致了第二个重大的文化变迁过程:新潮流指向日益强调个人自主和自我表达的价值观。……现代化的工业阶段带来了权威的世俗化,而后工业阶段造成了从权威中解放出来”;与工业现代化相联系的是世俗—理性价值观的兴起,导致权威的合法性基础从传统宗教信仰转变为世俗—理性观念,而与后工业现代化相伴随的是自我表达价值观的兴起,导致个人自主感的增强和从权威中解放出来的愿望。①

现实变化已经显示,后现代化的发展变化至少为传统政府管理带来如下几方面的挑战:首先,税务财政系统受到了挑战。税收财政是现代国家运行的基本保障,现代国家普遍采用主要是以企业为征税对象的管理体制,而后工业社会基于网络的私人定制化生产方式在很大程度上挑战了传统的以企业为生产单位的国家财政税收体系。典型的例子是,当政府税务官继续前往大商店、大卖场征集税款时,以往的大商场和大卖店却因为网店和网购的兴起而纷纷倒闭关门。其次,现代金融系统受到了挑战。银行业的发展与现代市场的兴起相伴随,成为政府管理的重要手段。然而,基于网络的支付宝一类的新型交易系统和交易方式直接挑战了传统的以银行为中介的货币和信用卡结算的金融系统,使政府的金融监管和政策杠杆面临难题。最后,日常的社会管理模式受到了挑战。由于信息不对称,供需双方难以直接交易,因而中介和代理成为必需,而政府管理部门也经常以不可缺少的中介和代理自居。后工业社会基于网络平台的供需双方直接交易,使政府或第三方中介机构变得多余,从而挑战了传统的以政府或委托代理机构为基础的社会管理模式。世界各大城市出租车管理遭遇各种网络约车模式的挑战就是典型例子。

这确实是社会转型的一个大变革时代。现代性和后现代性带来稳定,现代化和后现代化导致变动和不稳定。对于当下的中国而言,现代化与后现代化两个目标和过程的“叠加”②,更加增添了社会变化的复杂性,进而极大地提升了政府管理的难度,因而,如何在政府行政导向之外寻求有效应对社会转型而释放出来的需求,更具有现实的紧迫性。

二、社会治理的任务

现代化和后现代化构成了社会变迁的力量,而社会治理构成了应对社会变迁的反向运动的力量。社会治理可以定义为社会各种机构、组织和个人等行为角色主体,共同参与解决社会共同体面临的麻烦和问题的过程。对于这一简单定义,可以从多维视角做出解释。

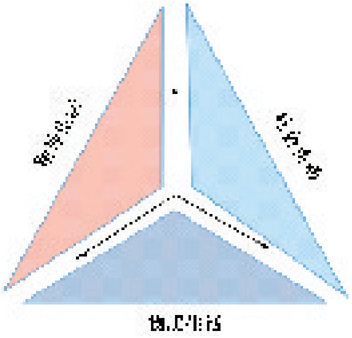
社会治理的对象与社会事务尤其是社会难题有关。社会事务是人们组成社会而过集体生活时产生

① 罗纳德·英格尔哈特:《现代化与民主》,弗拉基斯拉夫·伊诺泽姆采夫主编:《民主与现代化:有关 21 世纪挑战的争论》,徐向梅等译,北京:中央编译出版社 2011 年版,第 133、138、139—140 页。

② 南开大学朱光磊教授用“两化叠加”来概括中国治理的难题,他认为,政府改革的目标不应该是简单的服务型政府,而应该是建设管理与服务并重的“管理服务型政府”。参见新加坡《联合早报》2016 年 8 月 22 日。

的各种事务。有研究指出,人的生活可以分为“物质生活”“社会生活”和“精神生活”三个维度①(如图1－1 所示),因此,社会事务也可以分为与物质生活、社会生活、精神生活相关的事务。

社会事务固然种类繁多形式多样,但从其与社会成员的关系来分析,可以分为两大类型:一类是人们都想要的(所欲的),一类是人们都不想要的(所不欲的)。结合上述三个维度的分析,我们可以把社会事务分为两类六种(如表 2 所示)。



人们总是希望在物质生活方面能够满足基本需求甚而达到富足,免于物质的匮乏,不受自然障碍的困扰;人们也希望在社会生活方面具有集体归属感和社会安全感,能够充分享有社会参与的机会,免于社会孤独,避免社会动荡不安和恐惧,免受社会歧视、排斥和社会隔离;人们还希望在精神生活领域能够保持独立自主、自由思考、自主判断并做出选择,享有应有的尊严,能够得到社会的认可和荣誉,免于精神无所寄托和精神控制。对于那些人们所想要的事务,如果治理无效,经常会出现丛林法则下的一哄而上或有组织的垄断独享;对于那些人们所不想要的事务,如果治理无方,通常会面临无人承担、无人负责的局面。现实中各类哄抢事件以及经常提到的“九龙治水”“和尚吃水”等事例就是治理无效或治理无方的典型例子。

表 2　社会事务的类型

	人们所欲的	人们所不欲的
物质生活	社会生活所必需的衣食住行条件	社会生活所产生的负产品,如垃圾、危害物
社会生活	社会归属,社会安定,社会参与	社会孤独,社会动荡,社会歧视排斥与隔离
精神生活	精神之独立自由,尊严,荣誉	愚昧无知,精神虚脱,精神控制

无论现代社会还是后现代社会,人性不会改变,社会生活的主题也不会改变。任何正常的社会,都在尽力促进社会福利的增长,避免、抑制和消除社会危害(包括匮乏、疾病、孤立、污染、垃圾、不守规矩、犯罪行为等)的形成。因此,我们也可以把社会事务分为公益性事务和公害性事务两大种类。这里所谓的“公益”或“公害”性事务,不仅包括与社会慈善事业和公共环境相关的事务,还包括公共资源、公共福利、公共设施、公共服务、公共秩序、公共规则、公共卫生、公共安全、社会救济、社会犯罪(如吸毒、抢劫、盗窃)等事务。社会治理的任务和目标无非两个:一是促进“公益事业”的发展,二是防治“公害事务”的发生。促进“公益事业”的核心问题在于如何形成激励机制,把各种社会力量组织和动员起来,打破“集体行动逻辑”(logic of collective action),让各种行为主体形成正向的社会合力。治理“公害事务”的关键是如何建立和落实责任制度,以便防止失范行为的发生并保证失范行为发生后能够被及时发现和惩治,使之得到及时矫正,防止“破窗效应”。

谈到社会“公益性事务”,通常一种想当然的假设认为,生活在共同体中的人们,会形成共同利益,并为实现这个共同利益而采取集体行动。譬如,住在同一宿舍楼的人们,如果看到楼灯坏了,会主动更换灯泡;同一社区的居民会保持环境卫生,甚至主动清理垃圾;持有同一公司股票的股民,会齐心协力扶持股票的价格;消费者会组织起来与售卖伪劣产品的商家做斗争;同一国家的国民会支持本国货币的坚挺;全世界无产者会联合起来反对资本家的剥削……然而,很不幸的是,社会生活中常见的现象是,要么总是有人自图便利,自行采取有利于自己的行动;要么等候别人行动,自我采取“搭便车”的机会主义行

① 研究者运用这种分析框架来检讨中国社会问题的由来和所在,认为中国发展最初的困扰源于物质生活匮乏,于是要进行经济体制改革;稍后的问题是社会困扰主要是一部分人先富起来的过程并没有带来共同富裕,而是为富不仁和官商勾结;再后的问题是精神生活的迅速贫困;现在是三个维度都有困惑。参阅汪丁丁:《论中国社会基本问题》,《财经问题研究》2012 年第 9 期。

动。这种所谓“理性人”的公共选择,其结果使公共利益受到损害,让本应得到改善的事务难有改善。这是公共管理普遍的历史难题。早期有古典政治学代表人物亚里士多德的分析:“凡是属于最多数人的公共事物常常是最少受人照顾的事物,人们关怀自己的所有,而忽视公共的事物。对公共的一切,他至多只留心到其中对他个人多少相关的事物”①。现在有制度主义政治学的经典论述:“除非一个集团中人数很少,或者存在强制或其他特殊手段以使个人按照他们的共同利益行事,否则有理性寻求自我利益的个人不会采取行动以实现他们共同的集团的利益”②。从这些分析和论述中可以得出的基本结论是,理性人 + 自由选择 = 公共危机;因此,克服公共危机的出路只有两条,要么改变“理性人”,使其变成“非理性人”;要么改变选择条件,使“理性人”不能自由选择。现实生活中,克服“集体行动困境”也确实形成了两条思路:一是通过诸如宗教信仰、意识形态、文化建设等理想信念教育,改造“理性人”,使人们在主观上放弃自利行为;二是通过引入制度和政策强制,禁止“理性人”自由选择,使人们在客观上不能采取有损于公共利益的自利行为。由此观察,社会治理的核心也无非两条,第一,通过强化社会网络联系,增强社会“黏合剂”和社会纽带作用,强化社会归属感和社会认同感,提升社会凝聚力,促进社会互利互助的公益事业发展。第二,通过严格的禁止性制度和政策,改变“理性人”的公共选择,杜绝社会成员损害社会利益的自利行为;通过明确的激励性制度和政策,促进社会成员采取有利于社会利益的行动,打破公益事业“集体行动的困境”。

对于“公害性事务”而言,治理的关键是及时矫正失范行为。管理学中的“破窗效应”表明,个别人一时的失范行为得不到及时制止,会演化成为普遍效仿的社会失范行为,进而导致严重的管理危机。③中国城市生活中私搭乱建、摊贩占道、黑车运营、乱倒垃圾、插队抢先、行人横穿马路、车辆违规停放、马路随意“开膛”而不能及时复原等现象和问题,都与“破窗”没有被有效地及时发现、及时惩治和矫正有关。防止“破窗”并及时维修“破窗”要求建立及时发现并制止失范行为的制度和机制。

此外,以“公益”化“公害”也是社会治理的基本原理。良好的社会环境和社会风气、良好的社会制度和社会秩序、良好的行为典范和社会善业,不仅激发人们的善心,并有助于将善心转化为善业,而且会抑制和消减人们恶行的冲动,化解和克服公害性事务。

三、协同治理的意义

社会生活一旦遇到麻烦,哪怕稍有不满,责任自然会被首先归到政府头上,而强化政府管理和政府服务通常是人们反思和检讨的结果。从中国的实践经验来看,如何加强政府管理、改善政府服务,这一直是改革的核心议题。围绕这个议题,政府从功能完善、结构调整、人员配备、物质激励、文化建设等各个方面使尽招数。稍加留意便会发现,所有这些改革尝试和努力,都在不断强化政府能力,结果,政府一方面越来越庞大,越来越强势,资源越来越集中,包办主义和全能主义特征越来越明显;但另一方面,面对不断释放的社会需求和不断变化的社会事务,政府又总是处于能力不足、应接不暇的状态。常见的情况是:公共事务管理,现有的编制人手不够,不得不想尽办法编外补充;社会安全治理,警察不够招协警,协警不够搞城管,城管不足再组织“朝阳群众”“海淀大妈”。政府终日处于应急状态,不断扩充人手,还要“五加二白加黑”地加班加点。即便如此,民众依然不买账不满意不感谢。这就产生一个问题:旨在强化政府管理和服务的改革思路是否有值得检讨的地方?如何为政府解套?有没有跳出政府圈子而改善政府管理和服务绩效的办法?

---

① 亚里士多德:《政治学》,吴寿彭译,北京:商务印书馆 1983 年版,第 48 页。

② 奥尔森实际上也指出了克服“集体行动困境”的基本路径:控制集体规模、引入强制性的管理制度、文化建设。参见曼瑟尔·奥尔森著:《集体行动的逻辑》,陈郁等译,上海:上海人民出版社 1999 年版,第 2 页。

③ 参阅朱力:《社会规范建设的困境:三种理性人的策略选择》,《探索与争鸣》2009 年 10 期。

在传统的理论资源中,社会自治理论(如社会主义和共产主义自治学说)、社会建设理论(如社区建设、社团建设等理论)、社会资本理论(社会组织、社会联系、社会信任、社会规范、社会参与)支持了社会的自我管理和自我服务的主张。自由主义式的国家与社会关系理论将政府设定为“必要的恶”,支持了“小政府—大社会”的观点,也为“社会自理”提供了论证。在协作主义式的国家与社会关系理论基础上兴起并广为传播的治理理论(governance theory),在坚持“无政府的治理”(governance without government)的同时,探索“自主治理”“多主体治理”的不同形式,为“协同治理”提供了理论论证。① 毫无疑问,这些理论都为跳出政府治理来寻求改善政府管理和政府服务绩效提供了思路。所有这些研究文献直接或间接地告诉我们:第一,实现社会自我管理(即社会自理和社会自治)是为政府解套的好办法;第二,即使固守政府不可退却的立场,主张在政府主导之下,实现社会参与基础上的协同治理也是不错的改进方案。

因此,社会治理定义的另一个重要解释维度就是治理主体的多元化,它的基本精神可以简约化为:政府管理 + 社会自理 = 协同治理。进一步的说明是,第一,社会治理的理想状态和有效模式是实现社会的协同治理,即多元社会主体共同参与社会事务和社会问题的解决,实现共管共治;第二,经济发展与社会治理从来是国家发展的双重任务②,而有效的社会治理也必须发挥政府机制和社会机制的双重作用,做到“两手并重”,实现两种机制各司其职,互相配合。

从政府管理到公共治理或协同治理(from government to governance),这是新公共管理理论提出的标志性口号,该口号表明了公共治理或协同治理是一种方向性的目标。实际上,治理是政府与社会力量通过面对面的合作方式组成的网状管理系统,治理概念本身就具有多主体参与、协同治理、共管共治的含义,体现了公共事务公共管理的精神。③ 治理主体的多元化要求把社会(无论是团体还是个人)从管理对象变为管理主体。

如果按照政府与社会的关系将社会治理分为政府行政导向型和社会自治导向型两种理论模型,那么,协同治理导向型就是二者结合的最优模型。从理论上讲,社会当以“善治”为目标,而“善治”取决于两个方面的工作配合,即良好的政府管理和良好的社会自理。“政府管理”通过政府决策和行为体现政府对于社会事务的管理(management)和控制(control),属于“国家法治”的范畴,反映了政府的施政能力(governability)和水平。“社会自理”通过社会集体决策(collective decision)和集体行动(collective action)体现社会的自我协调和自我管理(social self-government),属于“社会自治”的范畴,反映了社会的自组织和自管理能力与水平。可以说,社会治理的理想状态,就是良好的政府管理与良好的社会自理相辅相成。

要实现从政府管理走向协同治理的理念,还必须确立三个命题:

第一,治理绩效取决于制度供给。世界上 190 多个国家,有的治理得比较好,有的治理得不太好,还有的治理得很不好。为什么会有治理绩效的差别? 政治学有关国家兴衰历史的研究显示,国家治理水平是国家兴衰的决定性因素和度量指标。例如,历史制度主义者就认为,国家的兴盛很大程度上取决于国家财富的增加,而国家财富的增加则取决于经济的增长;经济增长来自于“有效率的经济组织”,而“有效率的经济组织”必须满足这样的条件,即在制度安排上能够提供一种激励,“将个人的经济努力变

---

① 参见埃莉诺·奥斯特罗姆:《公共事物的治理之道》,余逊达、陈旭东译,上海:上海三联书店 2000 年版;B. 盖伊·彼得斯:《政府未来的治理模式》,吴爱明、夏宏图译,北京:中国人民大学出版社 2003 年版。

② 中国政府曾经的提法是物质文明和精神文明齐抓共建,后来表述为既要追求经济发展又要维持政治稳定,今天有人表述为经济建设和社会建设并重。按照“双向运动”的理论模型,笔者认为将国家治理的双重任务概括为经济发展和社会治理更为恰当。

③ 参阅俞可平:《经济全球化与治理的变迁》,《哲学研究》2000 年第 10 期。

成私人收益率接近社会收益率的活动”。因此,“使社会收益率和私人收益率近乎相等”的机制安排(如产权制度),是一国经济繁荣的制度保障,也是西方资本主义国家兴起的根本原因①。在历史制度主义者的眼里,产权制度是一个国家治理绩效的关键要素。此外,分利集团也会对国家的治理水平产生重要影响。大量分利集团和分利联盟的存在,是西方历史上许多强国衰落的重要原因②。所以,能否有效限制分利集团的行为和影响,是一国经济兴衰的关键。为了经济社会发展,必须保证制度供给能够有效限制既得利益集团的影响,而分权制度正是维持西方发达国家治理水平、避免寻租无穷蔓延的重要砝码。这些研究给出了这样的结论:产权制度供给促进了国家的经济繁荣,进而保障了国家能力的提升;分权制度供给避免了腐败和寻租,从而维持了国家治理的较高水准③。由此可见,制度供给状况深刻影响着治理水平的高低。

第二,政府并非制度的唯一供给者。制度是社会生活的保障,也是社会秩序的来源。一个国家的社会秩序如何,不仅与初始的制度结构安排有关(如表 3 所示),而且与之后的制度弹性(制度包容性、可调试性、创新性)也高度相关。

表 3　现代国家的制度体系及其结构

	制度结构	制度要求	制度内容
制度体系	具体制度	适应性	具体政策和规章
	基本制度	稳定性	基本政治制度
			基本行政制度
			基本经济制度
			基本社会制度
	基础制度	耐久性	宪法体制
			司法体制
			国家结构制度

制度形成和变革的路径是多种多样的,政治学意义上的制度供给主要关心两个方面的问题:一是制度创设和变革由谁来提供,才能更好地保证基本的社会秩序;二是什么样的制度可以使不同的个人和利益团体按照既定规则行事,避免社会陷入无序状态;什么样的制度规则和程序可以成为解决冲突、化解矛盾的有效手段。

简单地说,管理就是定规矩、定规则并实施和执行规矩和规则。政府是一个国家最主要的管理者,因此,制度供给(定规矩和规则)是政府(管理者)的主要责任和任务。但是,必须明确,政府(管理者)并不是制度的唯一供给者。在许多情况下,社会组织和团体作为社会参与者,它们所提供的制度供给(特别是在基层社会管理和公共服务供给方面),可能比政府所能提供的制度供给更加有效。

这也就是说,制度供给应当打破一元供给的格局。在政府管控模式下,一方面,制度供给一元化——政府大包大揽,几乎成为制度供给的唯一主体;另一方面,制度选择一元化——通过政府来实现国家治理成为避免冲突、维持共同体的主要甚至唯一手段,结果经常导致政府成为社会矛盾的焦点。与此对应,在社会治理模式下,制度供给应当呈现非一元化特点。首先,政府不再是制度来源的唯一主体。

① 道格拉斯·诺斯,罗伯特·托马斯:《西方世界的兴起》,厉以平,蔡磊译,北京:华夏出版社 1999 年版,第 5—13 页。

② 曼库尔·奥尔森. 国家兴衰探源:《经济增长、滞胀与社会僵化》,吕应中等译,北京:商务印书馆 2001 年版,第 22—42 页。

③ 这里所谓的“分权制度”不仅仅指一般意义上的三权分立,而是指包括官民分权、政党分权、政府分权、地方分权、社会分权在内的综合制度体系,这些制度体系的存在使得任何个人、党派和社会集团难以在短期之内形成“赢者通吃”的垄断格局。

社会力量的崛起,为制度供给提供了新的来源;社区、社团、社企、社工等社会力量和组织形式的出现和壮大,为社会秩序提供了有效保障;社会资本对公共产品供给的介入,为社会发展和政治稳定提供了新鲜血液,使得国家—社会关系突破了传统的政治经济结构框架,激发出更多的经济活力与社会创造力。其次,政府供给也不再是制度选择的唯一途径。传统的权威体制自 20 世纪初期不断瓦解,伴随着第三波民主浪潮的兴起,民主制度以及新的沟通机制(如协商民主机制、多元共治机制等)成为传统制度的替代品,与此相伴而生的社会组织、非营利性组织、国际组织乃至跨国公司,都成为制动供给的新选择。

第三,多元复合供给模式才能满足多样化需求。制度供给要求满足优质(quality)、高效(efficiency)和经济(economy)的三原则,然而,无论是政府供给,还是社会供给,任何单一的制度供给方式都会存在不足,难以满足上述原则。因此,如何形成一种多元复合供给结构就变成了问题的关键。

制度供给从一元到多元,本身不是目的,避免社会无序和维持共同体存在才是制度供给多元化的终极目标。社会管理和社会服务既要坚持统一化和一致性,也要追求多样性和差异化。制度供给并不以统一化或多元化为目标,而是以有效满足社会需求为目的。在一个社会发展多元化、社会结构明显分化、利益诉求多样化的社会,一种单一的组织和制度供给,很难满足不同的社会需求。现实的经验也证明,那种政府单一的制度供给模式,不仅因为质量差、效率低、不便利、不经济而为人诟病,而且经常因为政府自以为是的供给与真实的社会需求不能对接而造成供需错位和虚假“繁荣”。日常生活中常见的面子工程、形象工程、服务过度、制度过剩等现象,都属于此类问题。多元复合制度供给的意义不仅在于强调治理主体的多元化和制度供给的多样化,而且还在于承认制度形成过程的开放性、利益相关者的参与性和不同利益团体的博弈性,更主要地在于强调“让社会运转起来”①,实现社会自理和社会自治的重要性。

总而言之,良好的社会治理通过多元制度供给得以实现,在这个过程中它强调的是“公共事务公共治理”,即政府、社会组织、社区单位、企业、个人等所有的利益攸关者共同参与、协同行动,实现国家与社会良性互动、协同治理的状态。因此,建立信息开放、集体决策和共同参与的制度,加强公共选择和公共博弈,实现责任共担,利益共享,权力协同,成为增进社会治理,进而提升国家治理水平、实现国家治理体系与治理能力现代化的必然要求。

结　论

世界上如此多的国家,有的国家治理得不错,有的国家治理得不好。国家治理的绩效当然受制于许多因素,如自然禀赋、历史条件、人为作用以及其他偶发因素,但是,在给定其他条件不变的情况下,国家治理的水平取决于两个要素:一是制度供给能力,二是制度执行能力。从制度供给的方面看,政府当然是制度供给的提供者,但它不是唯一的提供者,社会组织和团体也是制度供给的重要提供者。而且,在一些与普通百姓生活密切相关的公共管理和公共服务的事项上,社会组织和团体所创造的制度供给可能比政府所提供的制度更加有效合理。从制度执行的角度看,费孝通先生当年在《乡土中国》中所提供的理论框架是值得借鉴的。他的分析框架强调,一个良好的治理取决于两种机制:一是法治机制(代表着政府机制),二是自治机制(代表着社会机制)。这也就是说,国家治理的状况取决于两种要素,即,法治 + 自治,所以,提升法治化和社会化的水平,正是国家治理的重要任务。

改善社会秩序的迫切需要,经常倒逼强化管理与服务的政府改革。然而,政府管理与服务再怎么强化,也不可能满足日益多元化多样化的社会需求。如何转变政府管理和服务模式? 怎样抑制政府管理和服务成本的不断攀升? 上文所给出的答案无非两条:第一,走法治化的道路,第二,走社会化的道路。

---

① 参阅郁建兴、陈奕君、彭朱刚、童志锋等:《让社会运转起来:宁波市海曙区社会建设研究》,北京:中国人民大学出版社 2012 年版。

法治化强调政府(管理者)要依法履行社会管理和服务职能,同时,打造人人自觉守法护法的社会环境,为此,开放决策过程,倾听民众诉求,接受社会监督,同时,利用网络化/信息化的技术手段,建立全国统一的公民诚信管理系统,形成失范行为及时发现、及时矫正和及时惩罚的制度和机制,提高违法违规行为的社会成本是非常重要的。社会化强调社会自治的重要性,要求把社会大众从社会治理对象变为社会治理主体,通过广泛的社会参与,一方面通过社区、社团、社企、社工等多种组织形式组织起来,实现尽可能的社会自理和自治,另一方面,保证公共物品向社会组织和团体开放,通过政府购买、政府委托、政社合营、政企合资等多种形式,实现公共管理和公共服务的社会化。

依据上文所述的协同治理的理念,中国的社会治理应当追求这样的目标:一个富有领导力的政党凭借其不断的创意能力引领社会;一个有效的政府提供足够的制度供给和信用保障;所有企业和经济组织不仅追求自身利益的最大化,而且还具有社会责任的担当和贡献;每个公民通过社会组织参与到社会生活和社会管理与社会公益活动中来,贡献自己的爱心,弘扬社会正能量。总之,不同的社会力量和要素得到有效整合,各司其职,共同承担社会管理和服务功能,实现有效的社会治理,这便是多元共治的格局!

在过去的三十多年中,中国社会发生了很大的改变。随着经济的发展,社会矛盾日益凸显,社会冲突和社会抗争不断升级,其集中表现就是形形色色的“群体性事件”不断爆发。为了维持社会稳定,中国政府在投入大量人财物力的同时,也在积极寻求管理方式的创新。无论是中央决策层,还是地方执行层,社会管理或社会治理的变革与创新,一直是最近 10 多年来的主要议题之一。从中国各地的实践探索来看,社会治理沿着执政党建设、政府建设、社会建设三条路线推进。执政党建设路线的宗旨是重新打造政党的领导力,使之真正发挥社会引领作用;政府建设路线的目的是改革政府管理和服务方式(如普遍推行“一站式”服务模式,利用网络和通讯技术建立政府与民众的便利对接,实行网格化管理和组团式服务等),保证政府机制及时有效;社会建设路线的核心在于激活社会,通过“组织全覆盖”和有组织的社会参与,实现社会自我管理。根据我们对于宁波市为期一年多时间的调查和观察,近 5 年来,诸如宁波这样的沿海发达地区,努力打造社会治理新体系,这套新体系不同程度地实现了政党系统、政府系统、包括社区、社团、社企、社工在内的社会系统三大体系在法治化、信息化、网格化平台上的协同治理。这些地区提供了中国发展的样本,其经验值得总结和关注。

Social Change and Social Governance: A Theoretical Explanation of Social Governance

Yan Jirong

(*School of Government*, *Peking University*, *Beijing* 100871, *China*)

Abstract: The dual-direction movement of social development and social progress consists in social change and social governance. As a driving force for social change, the social transformation of both modernization and post-modernization has to some extent challenged the existing social order and the way of management. Social governance aims to promote public good and to prevent social nuisance. The key to the former task is to break through the“logic of collective action”while the counter measure to deal with the latter task is to overcome the “broken window effect”. The core of social governance lies in utilizing the dual effect of both the government mechanism in the sense of the rule of law, and the social mechanism in the sense of self-governance. In doing so, collaborative governance among multiple performers of social behaviour can be achieved.

Key words: dual-direction movement, social change, social governance, social self-governance, collaborative governance

(责任编辑　　李　铄)